



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 sierpnia 2025 r.

Poz. 6239

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.185.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/140/25 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 22 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę i Miasto Odolanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 lipca 2025 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów podjęła uchwałę nr XVI/140/25 w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę i Miasto Odolanów, dalej "uchwała". Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę i Miasto Odolanów stanowi załącznik do uchwały, dalej "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 30 ust. 6, ust. 6a w zw. z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), § 5-9 rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 755 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), dalej "Karta Nauczyciela": "Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach - w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3".

Przepisy powyższe wskazują nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale określają jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując – w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż obowiązkiem rady było uregulowanie między innymi szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Powyższe wynika z treści art. 30 ust. 6 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 Karty Nauczyciela. W rozdziale V Regulaminu o tytule "Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw" zawarto wyłącznie postanowienia odnoszące się do wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe (§ 5). W zakresie szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw, rada zarówno w powołanym rozdziale Regulaminu, jak i w pozostałych postanowieniach Regulaminu nie uregulowała tego zagadnienia. Powyższe narusza w sposób istotny art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela i pozostaje w istotnej sprzeczności również z § 1 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, w którym przyjęto, że: "Regulamin określa wysokość stawek, szczegółowe warunki przyznawania, obliczania i wypłacania: wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw". Odniesienie się w nazwie rozdziału V Regulaminu do wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw bez jednoczesnego uregulowania tego zagadnienia w treści Regulaminu nie wypełnia w żaden sposób obowiązku z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela.

W związku z powyższym rada nie wypełniła ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Stwierdzić należy, że rada podjęła także przepisy z przekroczeniem zakresu kompetencji wynikających z Karty Nauczyciela.

W § 3 ust. 3 pkt 12 Regulaminu przyjęto że: "Warunkiem przyznania dodatku motywacyjnego jest uzyskanie szczególnych osiągnięć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, tj.: zaangażowanie w realizację czynności i zadań określonych w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela, a w szczególności: a) inicjowanie i udział w organizowaniu imprez i uroczystości szkolnych, b) udział w pracach komisji przedmiotowych i innych, c) opieka nad samorządem uczniowskim lub innymi organizacjami uczniowskimi działającymi na terenie szkoły, d) prowadzenie lekcji koleżeńskich lub innych form aktywności w ramach wewnątrzszkolnego doskonalenia nauczycieli, e) aktywny udział w realizowaniu innych zadań statutowych szkoły".

Powyższe oznacza, że rada określając dodatkowe kryteria przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczyciela, przy użyciu sformułowania "w szczególności" wprowadziła w treści przedmiotowego Regulaminu otwarty katalog kryteriów, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania tego dodatku. Tym samym rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego nauczyciela, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Tym samym, gdyby wolą rady było, aby dodatek motywacyjny dla nauczyciela był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym, niż to przewiduje wyżej wymieniony zapis Regulaminu, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści Regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego.

Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia

konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 3 pkt 12 Regulaminu w zakresie zwrotu „a w szczególności”.

Również treść § 4 ust. 5 Regulaminu narusza prawo w stopniu istotnym. Treść tego przepisu reguluje moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, a więc normuje zagadnienie, co do którego wypowiedział się już ustawodawca w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.

Wobec precyzyjnego określenia w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie danego stopnia awansu zawodowego, niedopuszczalnym jest normowanie tej kwestii przez radę w drodze aktu prawa miejscowego. Rada dokonując samodzielnej regulacji w tym zakresie przekroczyła przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać treść § 6 ust. 5 pkt 3 oraz § 6 ust. 6 Regulaminu w zakresie wskazanym poniżej.

Zgodnie z treścią § 6 ust. 5 pkt 3 Regulaminu: "Wysokość dodatku za pracę w trudnych warunkach wynosi odpowiednio: dla nauczycieli szkół podstawowych prowadzących zajęcia w klasach łączonych w wysokości 25 % stawki godzinowej za każdą przepracowaną godzinę nauczania w tych klasach". Z kolei w § 6 ust. 6 Regulaminu przyjęto: "Wysokość dodatków za uciążliwe lub trudne warunki pracy, o których mowa w § 9 rozporządzenia powołanego w pkt 1 niniejszego paragrafu wynosi 30 % zasadniczego wynagrodzenia nauczyciela za każdą godzinę pracy przepracowaną w uciążliwych".

Na mocy powyższych regulacji rada uzależniła wypłatę dodatków za warunki pracy od faktycznego przepracowania godziny w takich warunkach. W ocenie organu nadzoru omawiane unormowania w zakresie, w jakim podkreślono, iż ww. dodatki przysługują za "przepracowane" w tych warunkach godziny, zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.), dalej "Kodeks pracy", do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 80 Kodeksu pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Rada nie jest uprawniona do uzależniania wypłaty wynagrodzenia za pracę w trudnych i uciążliwych warunkach od faktycznego przepracowania danej godziny w takich warunkach, ponieważ Kodeks pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy. Ponadto należy mieć na uwadze, iż regulamin nie może stanowić dla pracowników przepisów mniej korzystnych niż te zawarte w Kodeksie pracy. W tym miejscu należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 294/08, CBOSA, w którym podniesiono, że: "Dodać należy, że w zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m. in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe, czy godziny doraźnych zastępstw brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela" (zob. także: wyrok WSA w Lublinie z 1 czerwca 2017 r., II SA/Lu 37/17, wyrok WSA w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 135/20, CBOSA).

W świetle powyższego § 6 ust. 5 pkt 3 oraz § 6 ust. 6 Regulaminu w zakresie zwrotu: "przepracowaną" naruszają istotnie prawo.

W ocenie organu nadzoru treść § 6 ust. 6 Regulaminu narusza prawo również z innej przyczyny.

Podkreślić należy, iż w § 6 ust. 3 Regulaminu określono, jaką pracę uznaje się za wykonywaną w trudnych warunkach poprzez odwołanie do treści § 8 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 755, ze zm.), dalej "Rozporządzenie". Z kolei, jaką pracę uznaje się za wykonywaną w uciążliwych warunkach określono w § 6

ust. 4 Regulaminu poprzez odesłanie do § 9 Rozporządzenia. Z treści następnych ustępów § 6 Regulaminu wynika, iż intencją lokalnego uchwałodawcy było określenie wysokości dodatków za pracę wykonywaną w trudnych warunkach oraz w warunkach uciążliwych. Wysokość dodatku za pracę w trudnych warunkach określono w § 6 ust. 5 Regulaminu, jednak w § 6 ust. 6 Regulaminu odniesiono się zarówno do warunków trudnych oraz uciążliwych określając wysokość dodatku za pracę w obu tych warunkach. Takie działanie należy uznać za nieprawidłowe, ponieważ doprowadziło do sytuacji, iż wysokość dodatku określona w § 6 ust. 6 Regulaminu dotyczy zarówno pracy w warunkach uciążliwych, jak i w warunkach trudnych, a wysokość dodatku za te ostatnie uregulowano odmiennie w § 6 ust. 5 Regulaminu. W przypadku aktów prawa miejscowego, a z takim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, uregulowania muszą być precyzyjne i jasne, ponieważ tylko takie czynią zadość wymogom dobrej legislacji. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której to samo zagadnienie jest uregulowane w różny sposób.

W związku z powyższym użyty w § 6 ust. 6 Regulaminu zwrot "lub trudne" istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z § 9 Rozporządzenia, ponieważ treść § 9 Rozporządzenia określa, jaką pracę uznaje się za wykonywaną w warunkach uciążliwych.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy i Miasta Odolanów
Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów